

Geert van Vliet, 2003. Gouvernance.

Communication à l'atelier organisé par l'IUCN sur la « Gouvernance des Aires Protégées en Afrique Sub-Saharienne », 28 mars 2003, La Kompienga, Burkina Faso.

---

**Gouvernance : l'ensemble de systèmes de régulation intentionnelle générés par une organisation sociale donnée (publique ou privée),**

**qui maintiennent sa viabilité (c'est-à-dire sa survie)**

**alors qu'elle interagit avec : a) de nombreuses autres organisations sociales, b) des institutions mutuellement créées (telles que les marchés, les Etats, les règles et valeurs), ainsi qu'avec c) les organisations naturelles observables dans la biosphère.**

# Gouvernance et action

Les notions d'action et de gouvernance sont intimement liées : l'idée de "pilotage" ou de "gestion" n'a aucun sens s'il n'y a pas d'action ; sans action il n'y a pas de problème de gouvernance (Matus, 1987). Il ne peut y avoir d'action (c'est-à-dire d'activité intentionnelle) s'il n'y a pas identification préalable ou passion et « rationalisation a posteriori » de l'information disponible ou réflexion sur la "négativité", les choix et les finalités.

Proposition : la question du pilotage, implicite dans la notion de gouverner devrait être mise au premier plan et avant tout, même si le pouvoir (1), constitue une facette essentielle de la problématique de gouvernance. Le pilotage c'est toute réflexion qui précède et préside l'action d'un acteur donné (Matus, 1987), à l'intérieur d'une organisation sociale, ou à partir de celle-ci vers son environnement (d'autres organisations, les institutions, la biosphère).

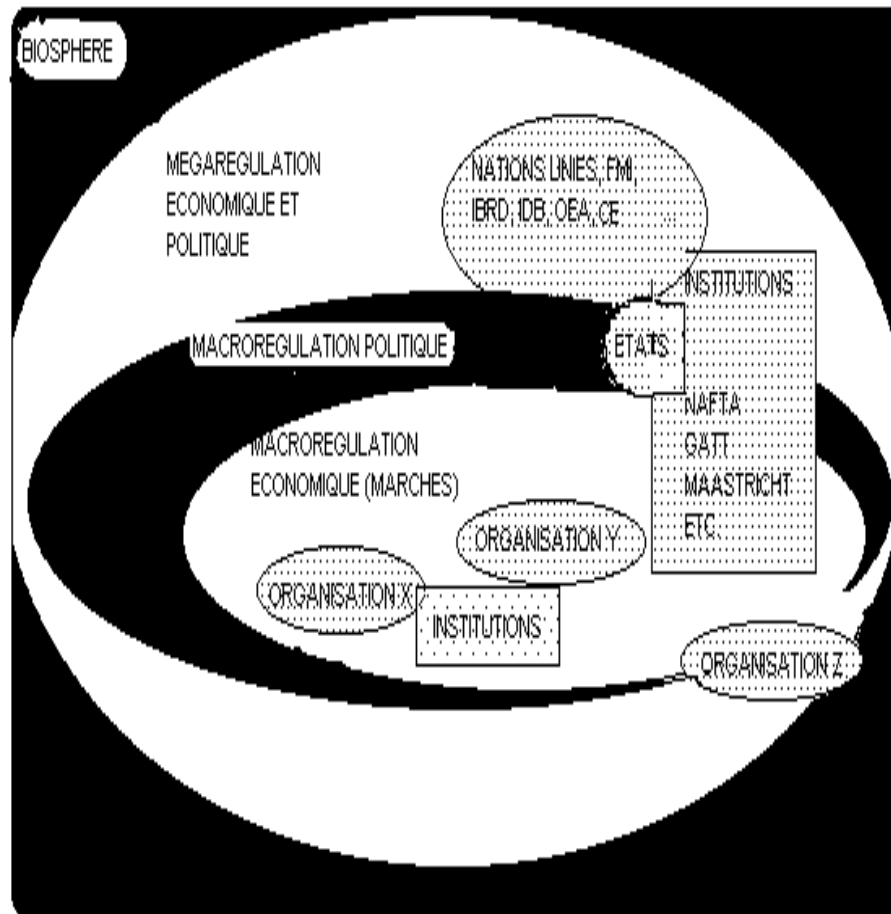
**[1]** "(...) it might be profitable to look upon government somewhat less as a problem of power and somewhat more as a problem of steering (...)" (Karl Deutsch, 1966, p. xxvii).

## **La problématique de pilotage concerne :**

- les stratégies d'interaction des différents acteurs,**
- les structures des organisations,**
- les formes prédominantes de régulation à leur intérieur,**
- leur capacité d'identifier et mobiliser les ressources rares,**
- leur capacité d'interagir avec d'autres organisations sociales (par le biais des institutions économiques et politiques et du marché)**
- ainsi que leur capacité d'interagir avec la biosphère.**

# SCHEMA 1

MODELISATION DES NIVEAUX DE REGULATION ORGANISATIONNELLE  
(D'APRES LE SCHEMA ORIGINAL PRESENTE PAR  
RENE PASSET, 1979, P. 11)



# Eléments de la “pathologie” de la gouvernance en Amérique Latine

## La “mauvaise” gouvernance

- Au niveau de la mégarégulation publique : politique (ONU) et économique (OMC, FMI, BM, Banques multilatérales)
- Au niveau de la mégarégulation privée : Corporations multinationales, Davos,
- Au niveau de la mégarégulation société civile : Porto Alegre, antimondialisation, WWF, UICN etc., organisations religieuses

### Au niveau de la macro-régulation économique, sphère publique :

- La tendance à s'appuyer excessivement sur la **coercition** comme principal instrument de gouvernement.
- Les biens et services publics sont en grande partie **capturés par une minorité**.
- **Corruption et détournements** de fonds publics (IBRD, 1989).
- **L'irrespect des institutions démocratiques parlementaires**, et même dans certains cas, l'intention manifeste de cultiver leur dysfonctionnement; la **répression des opposants**, la **violation des droits de l'homme**, la rupture des dialogues entre acteurs d'opinions politiques opposés; la **distribution inégale des fruits du travail** des acteurs économiques et sociaux. De même on observe un déficit marqué de capacité d'établir des relations de travail et de dialogue avec l'opposition et avec la société civile en général, qui se trouve peu consultée, sous-informée et en général sans statut reconnu.
- Ces facteurs se trouvent à la base de **sérieux défauts de légitimité** (Tannenbaum, 1965). Le défaut de légitimité engendre la perpétuation de cycles de violence et contre-violence qui sapent les perspectives d'établir l'Etat de droit.

- L'expérience dans la plupart des pays latino-américains montre que les modèles de gestion publique caractérisés par une telle absence de légitimité sont non seulement condamnables du point de vue éthique et moral tel qu'il est établi dans les Constitutions de ces pays, mais aussi particulièrement inefficaces à cause de la persistance de climats socio-politiques défavorables aux investissements. Le défaut de légitimité se traduit par l'incapacité d'établir un contexte de respect des règles et des lois et se trouve encore accentué par leur application arbitraire.
- Les dirigeants ayant montré une volonté réelle pour inverser ces tendances sont en général mal préparés pour percevoir, utiliser et agrandir leurs marges d'action. En général, les systèmes de gestion publiques changent souvent, mais restent mal adaptés à l'action en milieu complexe car ils se fondent sur des théories de la planification et de l'organisation périmées (Beer, 1975; Matus, 1987, 1990). La fixation des priorités est souvent inconsistante avec les objectifs de développement (IBRD, 1989). Il existe un manque latent de transparence dans les mécanismes de prise de décision (Michel Crozier, 1992; Dominique Genelot, 1992; King et Schneider, 1991, p. 187) et de suivi de la mise en oeuvre des stratégies et des projets (Carlos Matus, 1990). Les défauts d'organisation sont marquants (compétences mal distribuées, organisations excessivement centralisées, sectorisées, information déficiente).
- Dilution persistente des limites entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire; abus de nominations politiques du personnel dans les instances techniques (King et Schneider, 1991).
- Tendance à une réglementation excessive, qui étouffe les aspects les plus positifs du fonctionnement des organisations publiques et privées économiques, sociales et politiques. En général, confusion entre "réglementer" et "réguler" (Michel Crozier, 1987).

- Adaptation trop lente des organisations de niveau national, de leurs mécanismes de décision et de leurs sphères de compétence à l'émergence de nouveaux niveaux de décision supérieurs et inférieurs dans le cadre général d'une accélération du processus complexe de mondialisation. En particulier difficulté d'ajuster le fonctionnement des instances nationales à une demande paradoxale dans le contexte de globalisation de l'économie : demande, à la fois, de centralisation des décisions au niveau d'autorités **supranationales** et d'autre part, de décentralisation exercée par les autorités **territoriales de niveau inférieur** (King et Schneider, 1991; Michel Crozier, 1992; Yves Mény, 1992; René Passet, 1995; Les héritiers du futur, 1995). Difficulté dans la mise en oeuvre des processus de décentralisation politique et administrative. Incompréhension fréquente à la fois des **interdépendances** (par exemple vouloir résoudre au seul niveau local un problème d'envergure mondiale : cas de la production de cocaïne dans les pays andins) et des **spécificités** des différents niveaux de décision (percevoir tous les conflits armés locaux comme des expressions de la guerre froide globale).
- Déficit de connaissances et insuffisante intériorisation des caractéristiques particulières de la relation avec la biosphère. L'attention de nombreux dirigeants publics se concentre sur les effets **immédiats** (King et Schneider, 1989) et dans l'environnement **proche ou d'accès aisé** (van Vliet, 1991). Ils négligent fréquemment les effets à **long terme** (King et Schneider, 1989) et dans l'environnement **lointain ou d'accès difficile** (van Vliet, 1991). Les modèles de gestion de l'environnement proposés, simples transpositions des modèles de gestion économique et sociales pourtant en crise, risquent de réduire à néant plusieurs décennies d'efforts des acteurs préoccupés par l'écologie[4].
- Malgré l'existence de processus d'auto-organisation (précaires) qui parviennent d'ailleurs, en les palliant, à permettre la continuité des dysfonctionnements les plus patents, les modèles de gestion publics inadaptés soumettent à dure épreuve la viabilité de ces sociétés.
- Cette problématique de la gouvernance au niveau de l'Etat se répercute sur les - et se nourrit des - caractéristiques de gouvernance propres aux acteurs de la société civile.

### **Micro-régulation au niveau du secteur privé (référence au cas de l'Amérique latine):**

- Au niveau des entreprises : approches de pilotage anachroniques aussi bien à l'intérieur des organisations (organisations fortement hiérarchisées, peu de participation, basse capacité de négociation, escalade systématique du niveau des conflits, modèles de gestion et d'organisation périmés, gestion adaptative mais guère pro-active), que face à leur environnement (déficient développement des réseaux, faible internalisation de la problématique environnementale). Au niveau des entreprises les discours sur la "modernisation de l'Etat" continuent avec des réclamations bien familières : plus d'infrastructure (mais moins de péages), de meilleurs services publics (mais à moindres coûts), plus d'ordre (surtout moins de grèves), plus de contrats avec l'Etat (mais moins d'impôts).

### **Micro-régulation au niveau de la société civile**

- Déficit de légitimité des organisations de base et des organisations non gouvernementales. Anachronisme des approches de pilotage soutenus par des vieux discours. Parfois les NGO et organisations de la Société Civile reproduisent en leur sein les pires aspects des modèles organisationnels propres à l'Etat (hiérarchie, centralisation, bureaucratie, styles de gestion autoritaires). Discours fondé sur le micro, sublimation de la pratique et refus de différencier stratégies et tactiques conduisent à de forts déficits de capacité de négociation et des stagnantes marges d'action.

**Etat, secteur privé et société civile** semblent s'étreindre pour justifier mutuellement leurs dysfonctionnements respectifs.

Ces réflexions sur la gouvernance posent de sérieux problèmes de sens et les tentatives de rétablir ou maintenir la gouvernance sont imprégnées de valeurs. Celles-ci devront être explicitées. En effet, vouloir améliorer la gouvernance, pour faire quoi? Pourquoi les mêmes organisations qui ont tant contribué à l'affaiblissement de la capacité d'action de l'Etat se montrent-elles soudainement préoccupées par le problème de gouvernance? Pourquoi et pour qui rétablir la capacité de gouverner? Se pose alors la question formulée par Thomas Baumgartner : "(...) to what extent a social system should be predicted, planned, governed and controlled (...)" (Baumgartner, 1986, p. 10).



- Améliorer la gouvernance pour faire quoi? Pour qui?
- Vers une définition universelle de ce qu'est "bien" gouverner? En 1951, un rapport d'experts publié par les Nations Unies signalait qu'une amélioration de l'administration publique dépendait de manière essentielle du respect de certaines valeurs et visions fondamentales. De même Kenneth Arrow avait attiré l'attention sur les principes éthiques et moraux, institutions fondamentales sur lesquelles se construisent les relations de confiance (élément fondateur du marché) et qui règlent la vie des organisations (Arrow, 1976, p. 28).
- Il y a trente ans, Win Crowther et Gilberto Flores analysaient les principales caractéristiques des modèles de gestion et d'administration publique importés en Amérique Latine, qui se révélaient être aussi inadaptés que coûteux. Ils dénonçaient la dépendance établie et le fait que trop peu d'attention ait été donnée aux modèles et tentatives d'innovation organisationnelle propres. Leur critique des modèles d'administration publique "importés" est pertinente pour la discussion de la gouvernance, où des phénomènes semblables peuvent se reproduire.
- Si cela est le cas, le problème de la gouvernabilité deviendrait-il un problème culturel (Crozier, 1975)? "Suffirait-il" de "changer" la culture, nos valeurs, pour que le problème de l'ingouvernabilité disparaisse? La vision de ce qui est gouvernable et de ce qui ne l'est pas devient-elle alors totalement relative à la culture de chaque acteur? Ce relativisme empêcherait-il tout débat sur la gouvernance?

Ces réflexions sur la gouvernance posent de sérieux problèmes de sens et les tentatives de rétablir ou maintenir la gouvernance sont imprégnées de valeurs. Celles-ci devront être explicitées. En effet, vouloir améliorer la gouvernance, pour faire quoi? Pourquoi les mêmes organisations qui ont tant contribué à l'affaiblissement de la capacité d'action de l'Etat se montrent-elles soudainement préoccupées par le problème de gouvernance? Pourquoi et pour qui rétablir la capacité de gouverner? Se pose alors la question formulée par Thomas Baumgartner : "(...) to what extent a social system should be predicted, planned, governed and controlled (...)" (Baumgartner, 1986, p. 10).

Basse gouvernabilité / ingouvernabilité / mauvaise gouvernance

Dilemme : faut-il voir le problème des déficits de fonctionnement des systèmes de régulation comme un élément qui relève de "la nature des choses"? existe-t-il des situations intrinsèquement ingouvernables? ou la "basse gouvernabilité" sera-t-elle toujours relative comme le suggère Carlos Matus (1987b, 1992) : quelque chose qui relève de l'orientation de l'acteur (selon la conception qu'il se fait de son rôle et de son action), de sa stratégie, des types de problèmes qu'il confronte, sa capacité organisationnelle? Les problèmes de gouvernance ne sont-ils pas des construits humains que peuvent défaire les acteurs impliqués? Dans ce cas, quelle est la nature de ces acteurs? Quels sont les mécanismes de régulation qui permettraient de comprendre leurs décisions?

- Quelles seraient ces valeurs fondamentales sur lesquelles on pourrait (ré)construire la gouvernance dans une situation précise donnée? Comment se construirait l'accord de base? Si l'ensemble des macro - et microprocédures du régime politique de la démocratie parlementaire constitue l'une des formes pour construire et reconstruire cet accord, comment interagir avec ceux qui ne l'acceptent pas? Quel rôle fondamental jouent alors les Constitutions dans les débats sur la gouvernance (Bob Jessop, 1990)? Comment reconstruire une situation de gouvernance légitime quand la base de ressources financière des gouvernements est systématiquement érodée par suite de l'application de modèles économiques imposés au niveau de la mégarégulation, ou ne disposent plus de légitimité suffisante ni sur *la base du suffrage*, ni par leur *forme* de gouverner, ni par le *contenu* de leurs projets de gouvernement?

## **La difficulté majeure dans le pilotage : gérer les ressources ou biens que l'on ne peut reproduire, transférer ni acquérir sur le marché**

- De nombreux auteurs ont signalé que mis à part le temps et l'espace (traités dans le précédent chapitre), il existe d'autres ressources rares telles que la culture, les valeurs, l'expérience et la capacité organisationnelle individuelle ou collective, l'autorité, l'information, la connaissance et le savoir-faire, le pouvoir, les ressources naturelles et la capacité de discerner et d'articuler ces ressources afin d'avoir une action efficace dans des situations de pouvoir partagé (voir sur ces thèmes entre autres : Beer, 1982 (1966), 1975; Arrow, 1976; Perroux, 1973; Passet, 1979; Mintzberg, 1986; Matus, 1981, 1985, 1987a, 1987b; Benveniste, 1989; Crozier et Friedberg, 1977; Crozier, Huntington, Watanuki, 1975; Bartoli, 1996).
- Ces ressources partagent certaines caractéristiques, notamment le fait qu'il y a souvent impossibilité de les reproduire, de les transférer, impossibilité ou difficulté d'acquisition à travers les mécanismes du marché et impossibilité ou non-sens de les exprimer en valeurs monétaires.
- "Ce sont des biens, ce sont des marchandises. Elles ont une valeur économique réelle, pratique; elles accroissent l'efficacité du système, vous permettent de produire plus de biens ou de valeurs, quelles qu'elles soient, que vous tenez en haute estime. Mais ce ne sont pas des marchandises pour lesquelles l'échange sur un marché soit techniquement possible ou même ait un sens." (Kenneth Arrow, 1976, p. 23).
- C'est à partir de la reconnaissance de la spécificité de ces ressources et des investissements qui y sont liés que s'est développée la réflexion sur le phénomène de l'irréversibilité de certains de ces investissements

## La base de ressources

- Elle existe à l'état latent : il faut la percevoir et la mobiliser. La base de ressources, n'est donc pas seulement la base matérielle de la survivance, c'est aussi ce que l'organisation peut et veut percevoir en vue de ses stratégies : bien qu'il y ait certainement des données "objectives", "tangibles", la base de ressources est aussi dans la tête des acteurs. Elle ne mène pas une vie indépendante de l'organisation. Elle forme au contraire un prolongement des capacités organisationnelles et des savoir-faire développées au coeur de l'organisation.

## **Les trois formes de régulation : commande, autonomie, autopoïèse**

- A la base de toute organisation on retrouve trois modes de régulation essentiels : la commande, l'autonomie et une forme extrême d'autonomie appelée autopoïèse. La prédominance de l'un ou l'autre des modes de régulation est le résultat des stratégies passées et présentes. Elles n'est pas explicable par des facteurs précis. Ni la commande, ni l'autonomie ne constituent des données, car bien qu'elles résultent d'actions passées et présentes et des respectifs calculs que font les acteurs de leur capacité d'intervention future, la combinaison spécifique de ces modes de régulation peut varier sous l'effet de nouvelles stratégies. L'autopoïèse constitue une forme extrême de l'autonomie, avec (auto)coupure de toutes les interdépendances; elle ne peut être régulée de l'extérieur.
- Est-ce qu'un acteur ou ensemble d'acteurs peut consciemment réguler les modes de régulation? Sous quelles conditions? Avec quelles marges de manoeuvre?
- Les notions de commande et d'autonomie permettent de décrire les propriétés spécifiques de régulation dont disposent les organisations. Elles n'expliquent pas comment les organisations s'adaptent. Un début d'explication est possible à partir de l'introduction des notions d'apprentissage et d'innovation.

Pourquoi est-il important de prendre en compte ces trois formes de régulation? Elles influent sur les processus de réflexivité, d'apprentissage, d'innovation

- La réflexivité se trouve à la base de deux phénomènes précis : elle contribue à accélérer l'obsolescence des politiques et aux phénomènes du surpilotage ("policy accumulation" ou "oversteering"). Elle contribue ainsi au raccourcissement du cycle de vie des politiques. D'autre part, la réflexivité contribue à la complexité au sein de l'organisation et dans son environnement et explique l'accumulation des retards dans la conception et l'application des politiques (phénomène de l'hystérésis).
- Dans les situations complexes, l'innovation est vitale (Dominique Genelot, 1992, p. 280), mais on oublie souvent que l'innovation est le fait d'innovateurs. Leurs idées s'opposent à celles des autres acteurs au sein des organisations. Tous les acteurs peuvent apprendre à réagir face aux politiques des autres : l'apprentissage est interactif et donne lieu à la propriété de réflexivité. Les conflits ainsi générés, aussi bien à l'intérieur que dans l'environnement contribuent à la complexité que l'on tentait de confronter.

- Ainsi, si l'on est d'accord pour dire que l'innovation et l'apprentissage sont vitaux pour les organisations, les limitations et les obstacles à l'innovation semblent s'accumuler. Le fait que nos modes de gestions n'arrivent pas à prendre en compte les phénomènes de réflexivité et d'hystérésis, les tendances au sur et sous-pilotage et l'étroite panoplie des instruments de politique dont nous disposons finalement commencent à limiter dramatiquement les prétentions de pilotage.
- La discussion sur les processus d'apprentissage et d'innovation invitent à la prudence : des questions surgissent auxquelles nous n'avons pas de réponse.



# **Condition sine qua non pour l'apprentissage et l'innovation : l'existence d'un espace d'autonomie relative**

## **Deux dimensions de l'autonomie relative**

D'une part, l'autonomie correspond au domaine des transformations possibles sans perte d'identité de l'organisation . "The elites are relatively free to set the societal course so long as such changes either entail only bit changes in the societal knowledge of the publics (especially the relatively active ones) or relate to areas in which public knowledge was previously unorganized. When, however, elites initiate changes that fall outside the boundaries of institutionalized contexts (especially in democratic pluralistic societies), the "backlash" is likely to be powerful, and consequently, elites, if they wish to remain in control, must either change the contexts or avoid contextual- i.e. fundamental - changes." (Amitai Etzioni, 1968, p. 163).

D'autre part l'autonomie relative définit la capacité, pour une organisation donnée, de conduire intentionnellement (c'est-à-dire en suivant sa loi propre) le processus de transformation identitaire dans les situations d'équilibre multistable. Le domaine de l'autonomie équivaut alors au domaine de ce qui gouvernable pour un acteur donné.

Toute vision sur le domaine de l'autonomie est auto-référentielle et ne constitue pas une donnée fixe (Amitai Etzioni, 1968, p. 116).

- Pour un acteur individuel l'autonomie n'est pas une donnée figée et universelle : elle se modifie selon les situations et dans le temps.
- Mais est-ce que l'on pourrait avancer, (tout en reconnaissant l'existence de processus **individuels** de pilotage heurtés et inégaux), que la demande **globale** de gouvernance au niveau des nombreux acteurs serait une constante?
- Tout effort pour augmenter le comportement autonome dans un secteur, dans un espace géographique ou à un niveau d'organisation serait-il compensé par une augmentation de la régulation par la commande à partir d'un autre secteur, dans un autre espace ou sur un autre niveau d'organisation? [\[1\]](#)
- Est-ce que ce que les uns laissent en capacité de gouvernance, les autres la reprennent? La capacité que nous perdons, est-elle regagnée par les générations futures?
- La gouvernance implique-t-elle une relation de type zero-sum? Ou est-ce qu'il peut y avoir des situations où tous les acteurs perdent ("lose-lose situations") ou gagnent ("win-win situations")? Peut-on améliorer les capacités de pilotage de tous les acteurs en complexifiant intentionnellement les mécanismes de régulation? Quelles implications auraient ces réflexions pour les tentatives de modification de l'intervention de l'Etat?

[\[1\]](#) Les massifs efforts récents des instances de mega-régulation économique en vue de préserver le fonctionnement du mécanisme "autorégulateur du marché" au Mexique tendent à confirmer cette hypothèse...

- L'acquisition des savoir-faire associés à la maîtrise du passage de la confrontation violente à la confrontation politique devient incontournable. Plus on frappera les autres acteurs par des moyens militaires, plus on raidira les attitudes, plus on créera de l'homogénéité, plus on réduira l'autonomie, plus on détruira la possibilité pour qu'au moins une fraction de l'organisation d'en face perçoive nos signaux et dégage des options par l'apprentissage, plus on détruit les conditions du rétablissement de notre propre capacité de gouvernance. Les acteurs peuvent-ils apprendre à démêler et modifier les relations de couplage structurel destructifs? Peuvent-ils apprendre à renforcer les relations de couplage constructifs? Comment créer l'espace d'autonomie suffisante pour permettre cet apprentissage?

# Quelles implications pour la gestion des aires protégées?

- Interdépendance de la problématique de gestion des aires protégées avec les problématiques de gouvernance dans les sphères publiques et privées, économiques et politiques à tous les niveaux (micro, macro et mégarégulation).

- Besoin de mieux comprendre l'environnement institutionnel : atouts ou obstacles/freins
- Besoin de mieux comprendre les mécanismes de régulation sociale à l'intérieur des organisations et entre les organisations parties prenantes de la gestion des aires protégées
- La question de la gouvernance nous renvoie à nous mêmes, et à nous mêmes face à nos interactions avec la biosphère. A l'intérieur de nos organisations, quelles sont les tendances vers la commande? L'autonomie? L'autopoièse?

- Selon la nature de nos organisations : publique, privée “commerciale”? privée “ONG”, ou publi-privée : Pour nous, quelle est la situation présente de nos modes de régulation?
- Par rapport à la situation de départ et nos valeurs, c’est quoi la “bonne gouvernance”? En quoi contribue-t-elle à la viabilité des acteurs et des actions de préservation, conservation ou utilisation durable des ressources naturelles (développement rural durable)?
- Connaissons-nous les point de vue des organisations dans notre environnement? Pour les organisations qui sont nos “alliées”, en particulier parties prenantes qui se sont engagées, c’est quoi la “bonne gouvernance?”
- Sont-elles intéressées par ces réflexions? Veulent-elles y être associées?
- Comment modifier la situation de gouvernance? De quelles ressources disposons nous? Quel est notre espace d’autonomie et comment créer des espaces d’innovation? Comment vraiment innover, alors que nous ne disposons que d’une panoplie somme toute réduite de variantes organisationnelles et d’instruments de politique de conservation?
- Quelle serait une trajectoire viable d’innovation pour les prochaines dix années? A quels critères devrait-elle répondre pour qu’elle soit acceptable pour nous?

- Puisque la nouvelle situation de gouvernance demande une réflexion sur les valeurs et le sens : quelles seraient les valeurs que nous partageons ou voulons transmettre?
- Au lieu d'appliquer ("plaquer") de nouvelles approches, quelles sont les expériences en cours (endogènes ou non) qui contiennent déjà des éléments du type de "gouvernance" que nous poursuivons?
- Comment valoriser le patrimoine des valeurs dans les formes de gouvernance traditionnelles?
- Comment re-construire ou consolider les bases de la vie collective : confiance, légitimité, respect des règles établies en commun?
- Comment gérer les relations avec les acteurs qui ne partagent pas nos valeurs et nos objectifs? Que faire quand nos rêves et nos stratégies ne sont pas partagés?